
Les minorites nationales

et

la securite europeenne a la fin du XX-e siecle

Adrian Liviu IVAN

Parmi les multiples questions issues de la Première Guerre, celle qui a retenu l'attention des historiens et des hommes politiques, juristes, psychologues etc., par son actualité, ainsi que par les nombreux conflits dont elle a été cause c'est certainement celle des minorités. La question des minorités est revenue à l'ordre du jour en Europe centrale et orientale, immédiatement après la fin de la Guerre froide. Cette question historique, autrefois brûlante, a dont été mise à l'écart durant la période communiste, comme si elle avait été définitivement résolue.

La fin de la Guerre Froide qui a été accompagné par l'effondrement de l'Union Soviétique et du bloc de l'Est a ouvert une ère d'incertitudes et des menaces nouvelles. Il s'agit de conflits bilatéraux, d'intensité diverse, résolus en général par des moyens politiques et diplomatiques. Même si le fond du problème est territorial ou économique presque tous ces antagonismes comportent une dimension nationale. La question des minorités a risqué et risque encore de freiner considérablement la reorganisation générale de l'Europe et la sécurité du continent.

La majorité des pays de l'Est et du Sud-Est se sont engagés sur la voie de la démocratie, tout en adhérant à l'Etat de droit. Mais, la mesure clef de l'engagement démocratique de ces pays réside dans la volonté de coexistence de divers groupes au sein du même Etat et dans le traitement accordé aux minorités. Au contraire à cette volonté, à partir de 1990, aux révolutions anticomunistes de l'Europe de l'Est et du Sud-Est succéda un nationalisme exacerbé qui a renforcé la crainte d'un «total-nationalisme»¹.

Ce nationalisme a entraîné une crise de légitimité de l'Etat-nation en Europe centrale et orientale. Celui-ci a du faire face d'une part aux défis de la transition du communisme à la démocratie et l'économie du marché et d'autre part aux problèmes des groupes sociaux spécifiques qui revendiquent le droit à l'autonomie et à l'autogestion ou parfois à l'indépendance et à la souveraineté. Beaucoup de spécialistes sont d'accord aujourd'hui que l'Etat-nation a accompli sa mission et qu'il faut laisser la place aux communautés supranationales (voir l'Union Européenne), qui peuvent mieux accomplir ses tâches.

Cependant, certains Etats-nations, comme par exemple l'Yougoslavie, ont préféré de résister et même de riposter contre la réaction parfois violente des minorités et des peuples, contre une centralisation et une uniformité présentes depuis trop longtemps et souvent imposées par la force. Tout le monde est d'accord que les conflits violents qui se sont produits dans l'Europe du Sud-Est constituent une réelle menace pour la sécurité européenne. Ceux-ci ont déterminé la réaction de la communauté internationale et européenne.

La réaction des organisations européennes et internationales a été influencé par l'attachement des Européens au maintien de status-quo politique et territorial et à la protection des minorités ou au droit d'ingérence proclamé par la communauté internationale face au conflit interethnique de Kosovo.

¹ Marisol Touraine, *Géopolitique du XIXe siècle*, Editions du Seuil, 1995, p. 58

Les caractéristiques principales du conflit entre l'Etat-nation et ses minorités nationales.

Toute question des minorités, en tout temps et en tout lieu, réunit les mêmes éléments: un group numériquement minoritaire à l'intérieur d'un Etat, qui se différencie de la population majoritaire par certaines de ses caractéristiques (culturelles, linguistiques, nationales ...).

La question des minorités est déterminée par une situation conflictuelle entre le group majoritaire et l'Etat-nation en cause. Souvent d'autres acteurs sont impliqués, l'Etat auquel s'apparente la minorité (L'Etat-patrie) ou des Etats tiers. Chaque acteur concerné a sa propre vision de la situation, qui constitue sa vérité. Ce sont ces vérités multiples et souvent divergentes, ces représentations subjectives d'une même situation, qui donnent au problème sa physionomie et permettent de le comprendre².

Plus les perceptions sont émotionnelles, voir passionnelles, les relations entre différents acteurs sont conflictuelles. La perception d'une menace par une minorité contre sa sécurité, sa survie ou son identité est source de tension³.

Puis les sources de tension sont favorisées par le nombre du groupe minoritaire, l'identification de la minorité au territoire sur lequel elle est regroupée, la valeur symbolique accordé par l'Etat concerné à l'espace habité par les minorités (voir Kossovo – valeur symbolique – le territoire de la formation du peuple serbe) – c'est un espace pour lequel la minorité et l'Etat-nation concerné se disputent l'appartenance historique, le plupart du temps en faisant référence à son peuplement original); la situation frontalière du territoire dans lequel vit la minorité, à la proximité immédiate de l'Etat-patrie, l'existence d'un Etat-patrie (un soutien actif de celui-ci peut être ressenti par la minorité comme conférant à ses revendications une certaine légitimité)⁴. Il peut inciter le groupe à se montrer plus intransigeant, car il se sent plus fort. En même temps l'Etat dans lequel vit la minorité peut voir dans l'attitude de l'Etat-patrie une certaine hostilité, ou parfois même une menace à sa souveraineté ou à son intégrité territoriale.

Les manifestations internationales et le degré de gravité de la question des minorités sont déterminés par l'état et la structure des relations internationales en Europe des années quatre-vingt dix.

Sous sa forme la plus grave, le problème se pose en termes d'indépendance. Les situations de ce type présentent un risque considérable du conflit armé, ou se traduisent, par endroit, en conflits armés. André-Louis Sanguin de l'Université d'Angers affirme que certaines minorités rejettent l'alliance historique tacite avec le gouvernement central et clament leur propre droit moral à l'autodétermination.⁵ Il nominalise là les Corses, les Basques et les Hongrois de Transylvanie.

Le problème de gravité intermédiaire, est un problème relationnel entre l'Etat qui abrite la minorité et l'Etat-patrie. Il existe au niveau des relations bilatérales et ne met pas véritablement en danger les frontières (malgré l'importance généralement attachée de part et d'autre à l'aspect territorial de la question). La minorité, elle même ne revendique par le droit à l'indépendance. Elle est intéressée seulement de garder ses droits individuels et ou collectifs. Ces problèmes sont concentrés dans l'Europe médiane et concerne des minorités de cette espace, qui sont presque les mêmes de 1919 (les Hongrois de Transylvanie, de Slovaquie, de Voïvodine, les Turques de Bulgarie, Les Albanais de Kossovo etc.).

Il y a aussi la question de certains groups socio-ethniques qui revendiquent le respect des droits de l'homme ou de droits spéciaux (les minorités tsiganes et les minorités de l'occident européen). Ces minorités ne constituent pas en enjeux pour la sécurité du continent.

Quelles sont les solutions envisagées pour la question des minorités

La question des minorités est abordée de deux manières différentes: dimension humaine et la dimension de sécurité.

² Sylvie de le Tirilly, *Minorités et sécurité en Europe in Ares*, vol. XV, no. 1, 1995, p. 36.

³ *Ibidem*, p. 37.

⁴ *Ibidem*.

⁵ André-Louis Sanguin, *Quelles minorités pour lesquels territoires*.

1. L'approche de la question des minorités dans sa dimension humaine

Il existe un ensemble de normes et de principes relatifs à la protection des minorités généralement acceptés par les Européens, parmi lesquels: la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU (1948), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), l'Acte final d'Helsinki (1975), le Document de Vienne (1989), le Document de Copenhaga (1990) et la Charte de Paris (1990), la Déclaration sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992), la Charte européenne de langues régionales ou minoritaires (1992), Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1 février 1995, Strasbourg), convention européenne sur la nationalité (6 novembre 1997), la Recommandation no. 1134 sur les droits des personnes appartenant aux minorités (1990), la Recommandation 1201 relative à un Protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'Homme, sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, la Recommandation no. 1300 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités (1996), le Recommandation nr. 1353 sur l'accès des minorités à l'enseignement supérieur (1998) etc. Les documents européennes concernant la protection des minorités composent ce que l'on peut appeler **un régime européen de protection des minorités**. Ce régime a été accepté partiellement par la majorité des pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est, mais le traitement de la question des minorités par le biais de celui-ci est illusoire parce que cette approche prend en compte le problème sur le seul angle des droits dont doivent ou devraient bénéficier les membres des minorités. Elle vise à traiter la question uniformément à l'intérieur des Etats existant. A notre avis, ce régime de protection des minorités rappelle l'ancien régime de la Société des Nations et l'échec de celui-ci est bien connu. Et puis les minorités se distinguent par le rapport avec l'Etat dans lequel celles-ci vivent. D'une part il y a des minorités qui réclame l'indépendance (les Albanais de Kosovo, les Irlandais, les Basques etc.). D'autre part, on connaît des minorités (les Hongrois de Transylvanie) qui ont exprimé leur désir de participer à une nouvelle construction étatique dans les sociétés où elles vivent.

Néanmoins, à notre avis, le régime de protection des minorités par l'élaboration de normes juridiques peut influencer positivement le statut des minorités nationales, si l'Etat-nations sont intéressés. Par exemple, la démarche des minorités pour ce qui est de leur protection a réussi partiellement dans le contexte de l'intégration euro-atlantique des pays de l'Europe Centrale et Orientale. Par exemple; la Roumanie, la Bulgarie et même les pays de l'Europe Centrale ont changé l'attitude face aux minorités à partir du moment de leurs demandes de l'intégration à l'OTAN à l'Union Européenne.

2. L'approche de la question dans sa dimension de sécurité

Le monde de traitement qui procède de cette démarche, mis au point principalement par l'OSCE et par l'Union Européenne, sont susceptibles d'apporter de véritables réponses à la question des minorités. En juillet 1992 à Helsinki, les Etats participants à la CSCE ont créé «une instrument de prévention des conflits au stade le plus précoce possible, dont l'activité est entièrement tournée vers la question des minorités: le Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCMN). Le Haut-Commissaire doit évaluer, au regard des situations dans lesquels sont impliquées des minorités nationales, l'existence d'un risque pour la paix et la stabilité régionales. S'il estime qu'il existe un risque de conflit, il déclenche une alerte rapide. L'existence de HCMN est avantageux à la fois pour les minorités parce que cette organisme assure un regroupement d'informations ce qui lui permet une connaissance approfondie et objective des minorités, et, les Etats reconnaissent pour la première fois l'existence et l'importance d'acteurs non étatiques dans une tension ou un conflit. En même temps, HCMN présente des garanties d'impartialité et il joint d'une grande considération ce qui confère à ses remarques ou recommandation une valeur morale importante. Il favorise aussi le rapprochement des parties sur la question et pose parfois les bases d'une future négociation.

Malgré ses avantages, la réussite de l'action du HCMN dépend de la volonté de l'Etat (sur le territoire duquel se passe le conflit) d'accepter l'HCMN. A notre avis ses tâches sont faciles à accomplir dans les Etats (la Roumanie) qui acceptent de prendre en compte la protection des minorités et difficiles à réaliser dans la Russie, qui reste encore une grande puissance à la vocation impériale.

Des côtés l'Union Européenne, par la pression qu'elle fait peser sur les pays de l'Europe Centrale et Orientale, joue un rôle important dans le traitement de la question des minorités. Les Européens ont mis en place,

en 1993 une processus de négociations bilatérales et multilatérales menant à l'établissement, un 1995 d'un Pacte de stabilité pour l'Europe médiane et orientale⁶. **Le Pacte de stabilité** est une action commune des Européens mise en oeuvre dans le cadre de la PESG (créée par l'article J3 du Traité de Maastricht). Cette initiative est limitée dans l'espace. Elle vise les pays de cette zone de l'Europe qui ont vocation à devenir membres de l'Union Européenne.

Les anciens composantes de l'ex Yougoslavie (c'est à dire les pays anciennement socialistes) et les républiques ex-soviétiques, à l'exception des Etats baltes ne sont pas concernées.

L'initiative du Pacte de stabilité est une réelle avancée dans la voie du traitement de la question des minorités, elle prend en compte les problèmes de minorités de PECO dans la dimension la plus sensible pour la sécurité, c'est à dire dans le cadre des relations bilatérales.

L'initiative a produit des effets positifs à partir de mars 1995 quand la Hongrie et la Slovaquie ont signé (Paris) un accord de bon voisinage, dans lequel sont traitées des questions du statut des minorités et de la frontière. La Roumanie et la Hongrie ont signé aussi un traité en novembre 1996. On a parlé même de lancer ce **Pacte pour les Balkans** pour résoudre le conflit yougoslave. Mais, la faiblesse des Européens dans ce conflit, a incité les Américains de faire appel à la force, justifiée par le droit d'ingérence de la communauté internationale pour protéger les droits de l'homme au Kosovo. A notre avis c'était un échec, qui prouve que la question des minorités ne peut-être résolue de cette manière. Même si le Pacte ne s'applique pas aux pays de l'Occident, à notre avis il a obligé les Pays de l'Europe Centrale et Orientale à considérer les problèmes de minorités dans le cadre plus large de la sécurité européenne plutôt que, comme dans une perspective purement nationale.

L'idée de l'intégration régionale gagne de plus en plus du terrain. A notre avis cette approche peut donner des solutions nouvelles à la question des minorités. Le principe de subsidiarité, qui permet aux communautés régionales et locales l'autoadministration et l'autogestion constitue une démarche qui peut produire des effets positifs en ce qui concerne les minorités nationales.

Les initiatives du **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**, sous le patronage du Conseil de l'Europe, sont de plus en plus appréciées par l'Etat-nation de la région médiane du continent⁷.

L'obstacle principal dans la voie fédéraliste-régionaliste de l'intégration européenne le constitue même la solution fédéraliste guerre populaire parmi les peuples majoritaires. En Europe de l'Est, comme en Europe occidentale (La France) de nombreux pays voient la fédéralisation comme un premier pas vers la désintégration de l'Etat, et soupçonnent les fédéralistes d'être des sécessionnistes déguisés. Cependant, le futur Etat européen sera l'un fédéraliste⁸. Le problème se pose s'il va exister une fédération des Etats-nations (fédérales ou unitaires) ou un Etat qui intègre les régions administrées par les communautés locales.

Les revendications ethno-minoritaires peut avoir et doit avoir des effets positifs sur la nouvelle Europe du XIXe siècle:

- elles peuvent transformer l'Etat dans le sens d'un changement de conception du pouvoir territorial absolu au service d'une nation mythique.
- dessiner le nouveau visage de l'Europe de demain où les sociétés ethno-minoritaires pourront se gérer démocratiquement en éloignant le spectre de Kosovo et son cortège de ferocités.

A notre avis la solution de la question des minorités peut être trouvée dans la réorganisation de l'Etat-nation, qui sera obligé de transférer une partie de ses compétences à une fédération supranationale. Du ce point de vue, les minorités nationales peuvent devenir des cooparticipants à la construction des sociétés plurielles où il faut exister des coexistences plurielles. Le discours de l'UDMR, le parti de la minorité hongroise de la Transylvanie donne un signal important. Marco Bella et ses collègues annoncent le désir des Hongrois d'être acceptés comme partenaires égaux à la construction politique du futur Etat-roumain.

⁶ Voir Adrian Năstase, *Drepturile persoanelor aparținând minorităților nationale*, vol. I, București, 1998, pp. 755-757.

⁷ Voir *Projet de Déclaration Fédéralisme, Régionalisme, Autonomie locale et minorités*, Cividale del Friuli, 24-26 octobre 1996.

⁸ Voir, Dusan Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, PUF, 1992.